VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Infrastruktury**
(nr 286)
z dnia 14 maja 2019 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Infrastruktury (nr 286)

14 maja 2019 r.

Komisja Infrastruktury, obradująca pod przewodnictwem posła **Bogdana Rzońcy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła i zaopiniowała:

– dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku (druk nr 3366) w zakresie działania Komisji.

W posiedzeniu udział wzięli: **Tomasz Emiljan** dyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Elżbieta Kessel, Jakub Sindrewicz** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dzień dobry państwu. Bardzo przepraszam za spóźnienie spowodowane sytuacją komunikacyjną i pogodową.

Proszę państwa, w dzisiejszym porządku obrad Komisji Infrastruktury mamy rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku (druk nr 3366) w zakresie działania Komisji.

Drodzy państwo, na dzisiejszym posiedzeniu Komisji witam wszystkich przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli. Witam pana dyrektora Emiljana wraz ze współpracownikami.

Jeżeli państwo posłowie nie zgłaszają wniosków do porządku obrad, bez zbędnej zwłoki oddaję głos panu dyrektorowi.

Dyrektor Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli Tomasz Emiljan:

Dziękuję uprzejmie. Panie przewodniczący, panie posłanki, panowie posłowie, szanowni państwo, prezes Najwyższej Izby Kontroli, realizując swój konstytucyjny obowiązek, przedłożył Sejmowi Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku. W materiale, który otrzymał każdy z państwa posłów, znajdują się także informacje dotyczące działalności Departamentu Infrastruktury. Dlatego swoje dzisiejsze wystąpienie chciałbym sprowadzić do informacji uzupełniających oraz dokonań kontrolnych departamentu w ubiegłym roku.

W roku 2018 naszą pracę koncentrowaliśmy na najważniejszych obszarach pozostających we właściwości kontrolnej departamentu. Dominujące oczywiście były kontrole wykonania budżetu państwa. Sporządziliśmy pięć informacji zbiorczych o wynikach kontroli poszczególnych części budżetowych dotyczących budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, łączności, transportu drogowego oraz kolejowego. Wszystkie te informacje zostaną zaprezentowane Wysokiej Komisji już niebawem po zatwierdzeniu przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku. Przypuszczam, że będzie to początek czerwca.

Analogicznie do lat ubiegłych nasze badania kontrolne skupiliśmy na problematyce związanej z polityką transportową i infrastrukturalną oraz bezpieczeństwem w tym zakresie. Wiele uwagi poświęciliśmy infrastrukturze drogowej zarówno w kontekście budowy nowych połączeń, jak też utrzymania oraz remontów już istniejących. W tym obszarze przeprowadziliśmy pięć kontroli, z których zostały opracowane informacje

zbiorcze. Wszystkie informacje zostały rozpatrzone przez Wysoką Komisję. Pozwolę sobie w związku z tym jedynie krótko przypomnieć ustalenia poszczególnych kontroli.

W związku z falą upadłości firm budowlanych i związanych z tym opóźnień w realizacji inwestycji oraz wysokością kwot roszczeń zgłoszonych przez podwykonawców z tytułu niezapłaconych im wynagrodzeń przeprowadziliśmy kontrolę pod tytułem „Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i podwykonawców w umowach na realizację inwestycji drogowych prowadzonych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad". Ustalenia kontroli potwierdziły, że umowy zawierane przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad z wykonawcami realizującymi inwestycje drogowe niedostatecznie zabezpieczały interes Skarbu Państwa i podwykonawców. Świadomość istnienia ryzyka związanego z ewentualnym brakiem uregulowania płatności na rzecz podwykonawców powinna skutkować umieszczeniem w umowach dodatkowych zabezpieczeń mających na celu zmniejszeniem ryzyka związanego z uruchomieniem procedury solidarnej odpowiedzialności.

Przede wszystkim umowy nie dawały Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad uprawnień do sprawowania należytego monitoringu rzetelności dokonywania przez wykonawców płatności na rzecz podwykonawców. Często Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad dowiadywała się o zatorach płatniczych dopiero w momencie zgłoszenia tego faktu przez samego podwykonawcę. Ten natomiast często zgłaszał się do inwestora o wypłatę z tytuły solidarnej odpowiedzialności dopiero w sytuacji, gdy wykonawca całkowicie przestawał płacić, a zaległe należności opiewały na kwoty, których nieotrzymanie powodowało upadłość przedsiębiorcy.

Przeprowadzona kontrola wykazała kilka czynników, które doprowadziły do kryzysu branży budowlanej. Najważniejsze z nich to kumulacja znacznej liczby inwestycji drogowych w krótkim czasie, związany z tym wzrost cen materiałów budowlanych oraz brak klauzul waloryzacyjnych w umowach na roboty budowlane. Kontrakty zawarte przed podwyżkami cen surowców i materiałów przestawały być dla firm opłacalne, a wręcz prowadziły do upadłości.

Dzisiaj ponownie po okresie dobrej koniunktury na rynku budowlanym obserwujemy wyraźny wzrost liczby upadłości średnich i małych firm. Kumulacja realizowanych projektów inwestycyjnych, podobnie jak to miało miejsce w latach 2010–2011, znów wpływa na wzrost cen materiałów budowlanych i usług. Problemy branży budowlanej mogą poważnie utrudnić lub wręcz uniemożliwić budowę kluczowych połączeń drogowych. Zagrożone może być również pełne wykorzystanie przez Polskę środków unijnych. Dzisiejsza sytuacja zaczyna przypominać tę, która doprowadziła do kryzysu budowlanego w latach 2012–2013.

W związku z ustaleniami kontroli w listopadzie 2018 roku nasz departament zorganizował konferencję pod nazwą „Problemy przedsiębiorstw budownictwa infrastrukturalnego i ich wpływ na realizację inwestycji drogowych. Czy zagraża nam powtórka kryzysu branży z lat 2010–2012?". Do debaty zaprosiliśmy ekspertów branży budowlanej, przedstawicieli największych wykonawców robót drogowych i kolejowych oraz przedstawicieli rządu i parlamentu. Tutaj chciałbym podziękować za udział w spotkaniu panom przewodniczącym oraz członkom Komisji.

W wyniku kontroli bezpieczeństwa przewozów kolejowych stwierdziliśmy, że stan bezpieczeństwa przewozów kolejowych w naszym kraju nie jest w pełni zadowalający, mimo wypełniania zadań w tym zakresie przez podmioty odpowiedzialne. Poprawę bezpieczeństwa przewozów utrudniają bariery prawne, finansowe i organizacyjne, w tym związane przede wszystkim z niewłaściwym stanem technicznym blisko połowy linii kolejowych oraz przestarzałym taborem kolejowym.

Zbyt wolno postępuje wdrażanie europejskiego systemu sterowania ruchem kolejowym ERTMS, który jest kompatybilny pomiędzy krajami Unii Europejskiej. Niepokoi również fakt, że dworce kolejowe, które rocznie obsługują około 300 000 tys. pasażerów, nie są objęte systemem zarządzania bezpieczeństwem na kolei, dlatego że w ustawie o transporcie nie zostały zaliczone do elementów infrastruktury kolejowej. Co więcej, część dworców nie jest przygotowana do prowadzenia działań ratunkowych oraz ewakuacji pasażerów w przypadku wystąpienia pożaru lub innych zagrożeń, w tym o charakterze terrorystycznym. Alarmujący jest również stan techniczny mostów i wiaduktów kole-

jowych. Komenda Główna Straży Ochrony Kolei, jako jednostka organizacyjna PKP PLK funkcjonująca na krajowej sieci kolejowej, nie miała w sposób dostateczny określonych uprawnień do ochrony pasażerów w pociągach i na dworcach kolejowych należących do innych przedsiębiorców. Tylko dwóch zarządców infrastruktury kolejowej, czyli PKP PLK i PKP SKM w Trójmieście stworzyło własną służbę ochrony kolei. Przeprowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy badania czasu pracy maszynistów wykazały 48 przypadków równoległego zatrudnienia maszynistów u różnych pracodawców. Maszyniści ci pracowali w czasie korzystania z odpoczynku udzielonego przez jednego z pracodawców oraz w trakcie urlopu wypoczynkowego. Na stacjach pasażerskich zarządzanych przez PKP PLK nie było urządzeń wspomagających wsiadanie i wysiadanie z pociągu osób o ograniczonej zdolności poruszania się. Urządzeń takich nie posiadały również pociągi pasażerskie starszej generacji, stanowiące większość taboru przewożącego podróżnych. Większość pociągów pasażerskich nie była wyposażona w defibrylatory, przy czym jedynie nieliczni pracownicy drużyn konduktorskich przechodzili szkolenia w zakresie ich obsługi oraz udzielania pierwszej pomocy, w tym reanimacji.

Drogi wojewódzkie odgrywają istotną rolę w zapewnieniu sprawnego przewozu osób oraz towarów w regionach. Stanowią alternatywne ciągi komunikacyjne dla dróg krajowych, w tym międzynarodowych oraz w ramach województw łączą poszczególne miasta, powiaty i gminy. Przeprowadzona kontrola wykonywania zadań przez zarządców dróg wojewódzkich w zakresie utrzymania, remontów i ochrony dróg wykazała, że w sposób poprany były realizowane zadania dotyczące opracowania planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu i utrzymania dróg wojewódzkich. Stopniowo poprawiał się stan techniczny nawierzchni dróg, jednak połowa zarządców, którzy opracowali plany rozwoju wojewódzkiej sieci drogowej, nie przekazała ich do organów właściwych w sprawie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Takie działanie może utrudnić planowanie przebiegu nowych dróg. Może również nie zostać zapewniona ochrona użytkowników terenów przyległych do drogi.

Do oceny stanu technicznego nawierzchni dróg stosowano niejednolitą skalę ocen. Każdy ze skontrolowanych zarządców posiadał własną skalę i kryteria do ich oceny, co znacząco utrudnia realną ocenę stanu technicznego w skali kraju. Istotnym problemem jest ochrona dróg przed degradacją powodowaną przez poruszające się po nich przeciążone samochody ciężarowe. System zarządzania drogami wojewódzkimi nie jest w pełni sprawny w tym zakresie. Ponadto obowiązujące od 2012 roku przepisy prawne dotyczące przewozu drewna nie dawały efektywnej możliwości eliminowania z ruchu drogowego pojazdów przeciążonych, zagrażających bezpieczeństwu oraz degradujących infrastrukturę drogową.

W wyniku kontroli stwierdzono, że pojazdy przewożące drewno przekraczały dopuszczalną masę całkowitą nawet o 40–50%. Zarządcy dróg wojewódzkich nie korzystali z przysługujących im uprawnień i nie przeprowadzali kontroli pojazdów w zakresie przepisów o wymiarach, masie i nacisku na oś w celu zapobiegania niszczeniu dróg.

Problem jakości infrastruktury drogowej pojawiał się także w kontroli dotyczącej infrastruktury dostępowej do portów morskich. Jej ustalenia wykazały, że do żadnego z czterech głównych polskich portów morskich w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu nie doprowadzono drogi wysokiej jakości. Najgorzej jest z drogowym dostępem do portu w Gdyni, do którego prowadzi droga powiatowa o ograniczonej nośności.

Lepsze perspektywy ma kolej, gdzie w najbliższych latach zaplanowano modernizację linii kolejowych obsługujących porty morskie. Problem w tym, że roboty mają ruszyć w tym samym czasie, co może doprowadzić okresowo do znacznych ograniczeń w transporcie kolejowym do portów.

Bezpieczeństwo na drogach jest sumą jakości infrastruktury transportowej oraz przestrzegania procedur w zakresie transportu. Przeprowadzona kontrola realizacji przez organy państwa i samorządu terytorialnego zadań w zakresie przewozu drogowego towarów niebezpiecznych wykazała, że działania organów administracji publicznej oraz jednostek realizujących zadania związane z przewozem drogowym towarów niebezpiecznych nie zapewniły skutecznej eliminacji zagrożeń wynikających z ich przewozu.

Trasy przewozów i ich harmonogram nie uwzględniają pór dnia i miejsc zwiększonego ryzyka. Transporty odbywają się również w czasie dużego natężenia ruchu i przez miejsca gęsto zaludnione, np. w sąsiedztwie osiedli, szkół, centrów handlowych. Dzieje się tak, ponieważ w Polsce nie funkcjonują regulacje prawne bądź zalecenia dotyczące zasad i kryteriów wyboru bezpiecznych tras przewozu towarów niebezpiecznych. W latach 2012–2017 znacząco wzrosła liczba ujawnionych naruszeń międzynarodowej umowy dotyczącej przewozu towarów niebezpiecznych ADR przez przewoźników. Państwowa Straż Pożarna dwa razy częściej musiała usuwać skutki zdarzeń drogowych z udziałem towarów niebezpiecznych. Rośnie także liczba ofiar. Od zmiany przepisów w 2012 roku, które miały poprawić bezpieczeństwo przewozów towarów niebezpiecznych, w zdarzeniach drogowych z owymi towarami odnotowano blisko 6 tys. ofiar, w tym 188 zabitych. Minister właściwy do spraw transportu, sprawując nadzór nad przewozem towarów niebezpiecznych, nie wdrożył rozwiązań organizacyjnych i procedur umożliwiających właściwy nadzór nad samym transportem i nad podmiotami go organizującymi. Nie była więc możliwa skuteczna eliminacja zagrożeń wynikających z przewozu towarów niebezpiecznych.

Podsumowując działalność Departamentu Infrastruktury, chciałbym poinformować, że oprócz kontroli planowych w roku 2018 przeprowadziliśmy dwie kontrole doraźne. Jedna z nich dotyczyła przygotowania administracji rządowej do wprowadzenia elektronicznego poboru opłat drogowych w 2018 roku. Informacja podsumowująca tę kontrolę niebawem będzie przedstawiona Wysokiej Komisji. Druga kontrola dotyczyła realizacji zadań przez służbę geodezyjną i kartograficzną. Kontrola ta stanowiła kontrolę rozpoznawczą do kontroli realizowanej przez nasz departament w bieżącym roku.

Ogółem w okresie sprawozdawczym departament sporządził 12 informacji zbiorczych o wynikach kontroli, które zostały przedłożone sejmowej Komisji Infrastruktury. Na podstawie wyników kontroli departament sformułował ponad 70 wniosków, które zostały zamieszczone w wystąpieniach pokontrolnych do kierowników skontrolowanych jednostek. Stan realizacji wniosków oceniamy w toku kontroli doraźnych sprawdzających lub przy okazji wszystkich kontroli w jednostkach, do których zostały skierowane wnioski pokontrolne.

W roku 2018 kierownictwo i kontrolerzy aktywnie uczestniczyli w wielu konferencjach i seminariach organizowanych przez podmioty zewnętrzne, których tematyka była związana z przeprowadzanymi kontrolami. W ocenianym okresie kontrolerzy departamentu uczestniczyli również w charakterze obserwatorów w kontrolach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, dotyczących między innymi Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko czy wdrożenia projektu SESAR dotyczącego zarządzania ruchem lotniczym oraz w kontroli finansowej dotyczącej poświadczenia wiarygodności dokonania inwestycji infrastrukturalnych.

W zakresie współpracy z organami parlamentu przedstawiciele departamentu utrzymywali stałe kontakty z Komisją Infrastruktury i innymi organami Sejmu. W miarę potrzeb wynikających z bieżących prac organów Sejmu podejmowano także współpracę z innymi komisjami sejmowymi i podkomisjami, zwłaszcza z Komisją do Spraw Kontroli Państwowej oraz komisjami senackimi.

Dodam jeszcze, że obecnie w końcowej fazie opracowywania są informacje o wynikach kontroli zrealizowanych przez departament w 2018 roku. Chodzi o kontrole modernizacji linii kolejowej E75 na terytorium Polski, ochrony lotnictwa cywilnego oraz budowy drogi ekspresowej S17. Wyniki niebawem zostaną przedstawione Wysokiej Komisji.

Efektem działań Najwyższej Izby Kontroli są też finansowe rezultaty kontroli. Niekiedy korzyści finansowe dla Skarbu Państwa uzyskane w związku z kontrolą Najwyższej Izby Kontroli wpływają po kilku latach od zakończenia badań kontrolnych. Dobrym przykładem są tutaj efekty finansowe dwóch kontroli Najwyższej Izby Kontroli realizowanych przez nasz departament. Chodzi o kontrolę zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad A2 i A4 z 2006 roku oraz kontrolę rozliczenia budżetu państwa z koncesjonariuszami z tytułu rekompensat za przejazdy autostradami. Była to kontrola z 2009 roku.

W kontrolach tych stwierdziliśmy, że zmiany umów koncesyjnych spowodowały poważne zagrożenia dla zbilansowania Krajowego Funduszu Drogowego przeznaczonego na finansowanie rozwoju i utrzymania dróg. W ramach rekompensat wypłacono 86% środków finansowych z Krajowego Funduszu Drogowego. Poza tym bez uzasadnienia zminimalizowano ryzyko gospodarcze koncesjonariuszy związane z budową i eksploatacją autostrad. Ustalenia kontroli wykazały, że od początku wprowadzenia systemu rekompensat dla koncesjonariuszy za bezpłatne przejazdy autostradami pojazdów samochodowych nie zostały podjęte działania, które zapewniłyby ich rzetelne rozliczenie. Rekompensaty obliczano na podstawie starych prognoz ruchu i dochodów. W rezultacie z Krajowego Funduszu Drogowego przez okres kilku lat były wypłacone zawyżone kwoty rekompensat, co wymagało dokonania ich zwrotu. Spółka eksploatująca płatną autostradę A4 Kraków – Katowice dokonała zwrotu rekompensat w kwocie ponad 30 000 tys. zł.

Natomiast Autostrada Wielkopolska S.A., koncesjonariusz autostrady A2 nie uznała wniosku ministra infrastruktury, który został wystawiony w związku z naszym wnioskiem pokontrolnym, o zwrot nadpłaty w związku z przeprowadzoną kontrolą Najwyższej Izby Kontroli. Dlatego w 2012 roku rząd Rzeczypospolitej powiadomił o wypłacie zawyżonych kwot rekompensat Komisję Europejską, która w 2014 roku wszczęła postępowanie w tej sprawie. W wyniku tego w sierpniu 2017 roku Komisja Europejska wydała decyzję w sprawie pomocy państwa wdrożonej na rzecz Autostrady Wielkopolskiej, nakazującą Polsce odzyskanie od spółki kwoty 894 000 tys. zł wraz z odsetkami, stanowiącą nadmierną rekompensatę wypłaconą koncesjonariuszowi. Efekt działań jest taki, że w marcu 2018 roku Autostrada Wielkopolska S.A. wpłaciła na rachunek depozytowy ministra finansów prowadzony przez Sąd Okręgowy w Poznaniu kwotę blisko 1 400 000 tys. zł jako efekt naszych działań kontrolnych.

Dziękując za uwagę, uprzejmie proszę Wysoką Komisję o przyjęcie przedłożonego sprawozdania w zakresie działalności Departamentu Infrastruktury. Gdyby były jakieś pytania, jesteśmy do dyspozycji. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Bogdan Rzońca (PiS):

Dziękuję bardzo. Drodzy państwo, czy państwo posłowie mają jakieś pytania do materiału przedstawionego przez pana dyrektora Emiljana? Pan dyrektor jak zwykle bardzo konkretnie, kompetentnie i merytorycznie przedstawił materiał dotykając problemów, które poruszaliśmy podczas naszych posiedzeń. Wobec tego, jeżeli nie ma pytań, nic nie stoi na przeszkodzie, żeby zaproponować Wysokiej Komisji opinię nr 24 Komisji Infrastruktury do Komisji do Spraw Kontroli Państwowej uchwaloną na posiedzeniu w dniu nie 15 maja, ale 14 maja. Mamy tutaj drobny błąd, ale nic nie szkodzi.

Opinia mniej więcej, a właściwie dokładnie brzmiałaby tak: „Komisja Infrastruktury, po zapoznaniu się ze Sprawozdaniem z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2018 roku (druk nr 3366) i po wysłuchaniu informacji dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli, pozytywnie oceniła wyniki pracy Izby w zakresie działania Komisji oraz zaaprobowała zakres tematyczny prowadzonych kontroli.”.

Czy do takiej treści opinii państwo posłowie wnoszą jakieś uwagi? Nie ma uwag. A zatem możemy uznać, że opinia została przyjęta. Czy jest sprzeciw wobec przyjęcia opinii w całości? Będzie to opinia z dnia 14 maja. Możemy krótko powiedzieć, że przyjęliśmy opinię nr 24.

W związku z powyższym możemy zamknąć posiedzenie sejmowej Komisji Infrastruktury.

Dziękuję państwu za obecność. Panu dyrektorowi bardzo dziękuję za przedstawiony materiał. Zaproszonym gościom, których nie przedstawiłem, również dziękuję za obecność.

Dzisiaj czeka nas jeszcze jedno spotkanie, które było przewidziane na godz. 17.00.